Deutscher Bundestag **Drucksache 18/8311**

18. Wahlperiode 02.05.2016

Beschlussempfehlung und Bericht

des Innenausschusses (4. Ausschuss)

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksache 18/8039 –

Entwurf eines Gesetzes zur Einstufung der Demokratischen Volksrepublik Algerien, des Königreichs Marokko und der Tunesischen Republik als sichere Herkunftsstaaten

A. Problem

Die Bundesrepublik Deutschland sieht sich der seit ihrem Bestehen bei weitem größten Zahl von Menschen gegenüber, die hier um Asyl nachsuchen. Täglich sind es mehrere Tausend, allein im Oktober 2015 wurden über 180 000 Asylsuchende registriert. Darunter sind immer noch viele, deren Asylanträge von vornherein sehr geringe Erfolgsaussichten haben. Diese Anträge sollen daher zügiger bearbeitet und entschieden werden, so dass im Falle einer Ablehnung auch die Rückführung schneller erfolgen kann. Eine Möglichkeit hierzu bietet die Einstufung von Staaten als sichere Herkunftsstaaten. Zudem hat die Einstufung der Westbalkanstaaten als sichere Herkunftsstaaten gemeinsam mit anderen Maßnahmen der Bundesregierung zu einem erheblichen Rückgang der Asylsuchenden geführt.

Durch den Gesetzentwurf werden die Staaten Demokratische Volksrepublik Algerien, Königreich Marokko und Tunesische Republik zu sicheren Herkunftsstaaten im Sinne von Artikel 16a Absatz 3 des Grundgesetzes sowie Artikel 37 der Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 bestimmt. Die Voraussetzungen für die Gewährung von Asyl, Flüchtlingsschutz oder subsidiärem Schutz nach der Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 liegen nur in wenigen Einzelfällen vor. Durch die zahlreichen, zumeist aus nicht asylrelevanten Motiven gestellten Asylanträge werden Bund, Länder und Kommunen mit erheblichen Kosten für die Durchführung der Verfahren sowie für die Versorgung der in Deutschland aufhältigen Asylsuchenden belastet. Dies geht im Ergebnis zu Lasten der tatsächlich schutzbedürftigen Asylsuchenden, da für sie weniger Kapazitäten zur Verfügung stehen.

B. Lösung

Die genannten Staaten werden als sichere Herkunftsstaaten im Sinne von Artikel 16a Absatz 3 des Grundgesetzes sowie Artikel 37 der Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 eingestuft, um Asylverfahren von Staatsangehörigen dieser Staaten nach §29a des Asylgesetzes (AsylG) schneller bearbeiten und – im Anschluss an eine negative Entscheidung über den Asylantrag – den Aufenthalt in Deutschland schneller beenden zu können. Deutschland wird dadurch als Zielland für aus nicht asylrelevanten Motiven gestellte Asylanträge weniger attraktiv.

Annahme des Gesetzentwurfs in unveränderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Ablehnung des Gesetzentwurfs.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Beim Bund, bei den Ländern und den Kommunen entstehen keine finanziellen Auswirkungen, die über den Erfüllungsaufwand hinausreichen.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für die Bürgerinnen und Bürger entsteht und entfällt kein Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft entsteht und entfällt kein Erfüllungsaufwand.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Für die Wirtschaft werden keine Informationspflichten eingeführt, geändert oder abgeschafft.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Durch den zu erwartenden Rückgang bei den Asylbewerberzahlen aus den als sichere Herkunftsstaaten einzustufenden Staaten werden Bund, Länder und Kommunen um Aufwendungen für die Durchführung der Verfahren sowie für die Gewährung von Leistungen entlastet. Beim Bund betrifft dies in erster Linie die Aufwendungen für die Durchführung der Asylverfahren beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Bei den Ländern und Kommunen betrifft dies vor allem die Aufwendungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Wie stark der zu erwartende Rückgang ausfällt, lässt sich nicht prognostizieren, da er von zahlreichen externen Faktoren abhängt, insbesondere von der sozioökonomischen Situation in

den Herkunftsstaaten, von den Auswirkungen der Maßnahmen, die andere von Asylzuwanderung betroffene europäische Staaten ergriffen haben bzw. noch ergreifen, und von dem Zeitraum zwischen Entstehung der Ausreisepflicht und Ausreise bzw. Aufenthaltsbeendigung. Die Höhe der zu erwartenden Entlastungen lässt sich daher ebenfalls nicht beziffern.

F. Weitere Kosten

Den Bürgerinnen und Bürgern sowie der Wirtschaft entstehen keine sonstigen Kosten. Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/8039 unverändert anzunehmen.

Berlin, den 27. April 2016

Der Innenausschuss

Ansgar Heveling
Vorsitzender

Nina Warken
Berichterstatterin

Sebastian Hartmann
Berichterstatter

Ulla Jelpke
Berichterstatterin

Luise Amtsberg
Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Nina Warken, Sebastian Hartmann, Ulla Jelpke und Luise Amtsberg

I. Überweisung

Der Gesetzentwurf auf **Drucksache 18/8039** wurde in der 164. Sitzung des Deutschen Bundestages am 14. April 2016 an den Innenausschuss federführend sowie an den Auswärtigen Ausschuss, den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz, den Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe und den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union zur Mitberatung überwiesen.

II. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Auswärtige Ausschuss** hat in seiner 67. Sitzung am 27. April 2016 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs empfohlen.

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat in seiner 97. Sitzung am 27. April 2016 empfohlen, den Gesetzentwurf mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN anzunehmen.

Der **Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe** hat in seiner 60. Sitzung am 27. April 2016 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs empfohlen.

Der **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union** hat in seiner 61. Sitzung am 27. April 2016 empfohlen, den Gesetzentwurf mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN anzunehmen.

III. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Innenausschuss hat in seiner 78. Sitzung am 14. April 2016 einvernehmlich beschlossen, eine öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf durchzuführen. Die öffentliche Anhörung hat der Innenausschuss in seiner 79. Sitzung am 25. April 2016 durchgeführt. Hinsichtlich des Ergebnisses der Anhörung, an der sich 5 Sachverständige beteiligt haben, wird auf das Protokoll der 79. Sitzung des Innenausschusses vom 25. April 2016 verwiesen (Protokoll 18/79). Der **Innenausschuss** hat in seiner 80. Sitzung am 27. April 2016 den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/8039 abschließend beraten und empfiehlt die Annahme mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

IV. Begründung

1. Zur Begründung allgemein wird auf Drucksache 18/8039 verwiesen.

2. Die **Fraktion der CDU/CSU** betont, dass der Gesetzentwurf wegen der hohen Zahl der aus den Maghreb-Staaten kommenden Asylbegehrenden bei gleichzeitig geringer Schutzquote asylpolitisch geboten sei und die verfassungs- und europarechtlichen Voraussetzungen erfülle. Von dem Gesetzentwurf gehe eine Signalwirkung aus; die seit Oktober 2015 geführte Diskussion habe zu einem Rückgang der Asylbewerber aus Algerien, Marokko und Tunesien geführt; die Signalwirkung werde zudem durch die Erfahrungen mit der Einstufung der West-Balkanstaaten als Sichere Herkunftsstaaten belegt. Der Entwurf führe zu einer Beschleunigung der Asylverfahren, die über die Verkürzung der Rechtsschutzfristen erreicht werde. Ein Verlust der Einzelfallprüfung gehe mit ihm

nicht einher. Die Zeit für die persönlichen Anhörungen, die den Asylbegehrenden für den Vortrag ihrer Schutzbedürftigkeit zur Verfügung stehe, verkürze sich nicht. Dies habe die Stellungnahme der Vertreterin des BAMF in der öffentlichen Anhörung eindeutig bestätigt. Auch gebe es in den besonderen Aufnahmeeinrichtungen Zugang zu Rechtsberatung. Die Bewertung der Lage in den Ländern obliege dem Gesetzgeber. Die Fraktion der CDU/CSU habe sich unabhängig von der Bundesregierung ein eigenes Bild gemacht, auch durch die thematisch äußerst produktive öffentliche Anhörung. Verschiedene Berichte nichtstaatlicher und staatlicher Organisationen seien in die Bewertung eingeflossen, die teilweise auch in der Anhörung Erwähnung gefunden hätten. Eine hundertprozentige Sicherheit sei auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht Voraussetzung dafür, Staaten als sichere Herkunftsstaaten einzustufen. Auch der Fraktion der CDU/CSU seien die in den entsprechenden Ländern bestehenden Probleme bekannt. Das Asylrecht sei hier aber das falsche Instrument, den Problemen müsste im Bereich der Menschenrechts- und Außenpolitik begegnet werden. In ihren Heimatstaaten etwa als homosexuelle Menschen verfolgte könnten auch nach der Einstufung in Deutschland Schutz erlangen. Das Argument, dass der Gesetzentwurf keine Verbesserung bringe, da faktisch Rückführungen in diese Länder nicht durchgeführt werden könnten, greife nicht. Dies belege laut BAMF die Zunahme bei der freiwilligen Rückkehr und auch der erfolgreich durchgeführten Abschiebungen. Der Bundesinnenminister habe mit den entsprechenden Ländern Vereinbarungen getroffen, die die Rückführung aus Deutschland erleichterten.

Die **Fraktion der SPD** betont, dass der Gesetzentwurf für ein effektives und effizientes Asylsystem stehe, das den Berechtigten gerecht und rechtssicher Asyl zuweise, während Personen, die nicht aus humanitären Gründen verfolgt würden, Deutschland schnell wieder verlassen müssten. Auch nach Inkrafttreten des Gesetzentwurfs könnten weiterhin Verfolgungsgründe individuell vorgetragen und die Schutzgewährung erreicht werden. Die Einstufung als sichere Herkunftsstaaten sei seit November 2015 intensiv diskutiert worden und werde nunmehr nach sorgfältiger Prüfung und intensiver Auseinandersetzung vorgenommen. Der Deutsche Bundestag komme seiner durch das Bundesverfassungsgericht formulierten Verpflichtung nach, Gründe für eine mögliche Einstufung genau zu prüfen. Ein auch durch das Bundesverfassungsgericht bestätigtes wichtiges Indiz für die Einstufung sei die Schutzquote. Um diesen Aspekt ermitteln zu können, sei der in der öffentlichen Anhörung durch die Vertreterin des BAMF eingeholte Sachverstand von zentraler Bedeutung. Die öffentliche Anhörung habe hier auch gezeigt und verdeutlicht, welche konkreten Gründe zu den häufigen Ablehnungen der Asylanträge führten und wie niedrig die Schutzquote sei. Zudem habe eine intensive Auseinandersetzung mit den vorgebrachten Gegenargumenten – auch in der Stellungnahme des Bundesrates – stattgefunden und es seien entsprechende Schlussfolgerungen gezogen worden. Es gebe gute Gründe für die Einstufung, die jedoch kein „Blankoscheck" sei, der unwiderruflich belege, dass es in den betreffenden Staaten keinerlei Menschenrechtsverletzungen gebe. Nach der vereinbarten, zwischenzeitlich weiter konkretisierten Arbeitsteilung zwischen Bundesregierung und Parlament sei die Bundesregierung nach § 29a Abs. 2a Asylgesetz verpflichtet, dem Bundestag alle zwei Jahre, erstmals zum 23. Oktober 2017, zu berichten, ob die Voraussetzungen für die Einstufung weiterhin vorliegen.

Die **Fraktion DIE LINKE.** protestiert gegen die Art und Weise des Gesetzgebungsverfahrens. Nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts müsse im parlamentarischen Verfahren bei der Einstufung sicherer Herkunftsstaaten eine sachgemäße und besonders sorgfältige Prüfung der Lage in diesen Ländern und Beratung stattfinden. Diese Vorgaben würden missachtet. Es sei eine Provokation, dass der vorliegende Entwurf wie bereits zahlreiche andere Vorhaben im asylrechtlichen Bereich durch das Parlament gejagt werde, ohne der Thematik gerecht werden zu können und Zeit für eine sorgfältige Beratung und Auswertung der Anhörung zu haben. Zwischen der öffentlichen Anhörung und der Beratung im Innenausschuss lägen nicht einmal zwei Tage, so dass von vornherein klar gewesen sei, dass die Erkenntnisse aus der Anhörung keinen Eingang in den Gesetzentwurf hätten finden können. In Marokko dürfe über den Islam als Staatsreligion, die Monarchie und die Besatzung der Westsahara nicht öffentlich kritisch gesprochen werden; in allen drei Ländern sei die Meinungs- und Versammlungsfreiheit massiv eingeschränkt, Homosexuelle würden strafrechtlich verfolgt, Frauen unterdrückt und von staatlicher Seite gebe es den Einsatz von Folter. Die durch die Oppositionsfraktionen geladenen, unabhängigen Sachverständigen hätten dies anschaulich dargelegt. Die Regierungskoalitionen hingegen hätten sich mit dieser Thematik nicht auseinandergesetzt und für die öffentliche Anhörung ausschließlich Sachverständige benannt, die über Auswirkungen des Gesetzentwurfs berichtet hätten, aber nichts zu der menschenrechtlichen Lage in den Ländern hätten sagen können. Kritisiert werde insbesondere das Verhalten der SPD, die bei der ersten Lesung des Gesetzes eine sorgfältige Prüfung der Menschenrechtslage in der Anhörung angekündigt, dann dort aber keinerlei Fragen hierzu gestellt habe. Auch in der Ausschussberatung habe sie sich mit Folter und Menschenrechtsverletzungen in den drei Ländern nicht befasst, das verstoße gegen die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts. Die Begründung der geplanten Einstufung mit der vorgeblich geringen Schutzquote lasse die bereinigte Schutzquote außer Acht, die

für Menschen aus Algerien im Jahr 2015 bei fünf und aus Marokko bei acht Prozent gelegen habe. Der Gesetzentwurf entspreche nicht den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts und verstoße gegen EU-Recht. Ein Sachverständiger habe dies bestätigt und außerdem darauf hingewiesen, dass schnellere Asylverfahren bereits nach geltendem Recht bei offensichtlich unbegründeten Asylanträgen durchgeführt werden könnten. Die Einstufung als sichere Herkunftsstaaten sei also nicht notwendig, wenn man zu Beschleunigungen kommen wolle, und wiege umso schwerer, als die Bundesrepublik die menschenrechtswidrige Praxis in den Maghreb-Staaten durch ihre Einstufung als sichere Herkunftsstaaten offiziell legitimiere.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** kritisiert ebenfalls die Durchführungsweise des Gesetzgebungsverfahrens. Dass über die Thematik in den Koalitionsfraktionen bereits seit November 2015 diskutiert werde, sei mangels parlamentarischer Beteiligung unerheblich. In allen drei Staaten gebe es von staatlicher Seite Folter, sei die Meinungs- und Versammlungsfreiheit massiv eingeschränkt und würden die Menschenrechte von politisch Andersdenkenden, Homosexuellen, Frauen und Behinderten regelmäßig verletzt. Die in der öffentlichen Anhörung durch die Oppositionsfraktionen geladenen Sachverständigen hätten dies eindrücklich belegt. Die dennoch vorgenommene Einstufung als sichere Herkunftsstaaten verstoße gegen die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts und sei europa- und völkerrechtswidrig. Die öffentliche Anhörung habe zudem bestätigt, dass die Schnellverfahren nicht geeignet seien, beispielsweise Homosexuellen Schutz zu gewähren. Es sei unrealistisch, anzunehmen, dass diese durch die Verfolgung in ihrem Heimatstaat oftmals so traumatisierten Personen in einer einmaligen Anhörung die tatsächlich in ihrer sexuellen Orientierung liegenden Gründe für das Verlassen ihres Landes offenlegten. In den Schnellverfahren gebe es auch keinen Rechtsbeistand. Die von den Regierungskoalitionen immer wieder gebrachte Argumentation mit der niedrigen Anerkennungsquote müsse im Gegenteil zu einer besonders genauen Prüfung der aus diesen Ländern gestellten Anträge führen. Gerade das Asylrecht sei dafür geeignet, Opfern von Menschenrechtsverletzungen zu helfen; mit Außenpolitik sei dies nicht zu erreichen. Die Einstufung sende schließlich das Signal einer Verharmlosung der in den Ländern begangenen Menschenrechtsverletzungen und legitimiere die Besetzung des Gebietes der Westsahara durch Marokko. Der EuGH messe dem Recht auf sexuelle Selbstbestimmung einen derart hohen Rang bei, dass er es für unzumutbar erachte, Homosexuellen nahezulegen, zur Abwendung der gegen sie gerichteten Verfolgungsgefahr auf die öffentliche Ausübung dieses Rechts zu verzichten und ihre Homosexualität nach außen zu verbergen. Dieser Gesichtspunkt werde in der Stellungnahme der Bundesregierung zum Ersuchen des Bundesrates, bestehende Zweifel gegen die Einstufung der drei bezeichneten Länder als sicher wegen der Behandlung von Homosexuellen auszuräumen, vollständig übergangen. In ihrer Stellungnahme räume die Bundesregierung stillschweigend ein, dass Homosexuelle in den drei Ländern verfolgt würden, wenn sie diese offen auslebten. Damit erkenne sie an, dass in diesen Staaten flüchtlingsrelevante Verfolgungen gegen Homosexuelle allgemein üblich seien. Im Hinblick auf die Rechtsprechung des EuGH komme der Verfolgung von Homosexuellen damit in allen drei Staaten eine so wichtige Bedeutung zu, dass bereits diese Praxis ihrer Bestimmung zu „sicheren Herkunftsstaaten“ entgegenstehe.

Berlin, den 27. April 2016

Nina Warken Berichterstatterin	**Sebastian Hartmann** Berichterstatter	**Ulla Jelpke** Berichterstatterin

Luise Amtsberg
Berichterstatterin



Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333